

EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES EN EL ÁMBITO DE LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN

Por ENRIQUE GONZÁLEZ SÁNCHEZ *

I. INTRODUCCIÓN

El Tratado de la Unión Europea (TUE), firmado en Maastricht en febrero de 1992, establece una nueva arquitectura europea, en la que la Unión Europea (UE), a partir de entonces formalmente existente, se fundamenta en tres pilares diversos: uno comunitario —las Comunidades europeas— y otros dos de naturaleza diferente, aunque no estrictamente intergubernamentales —la Política exterior y de seguridad común (PESC) y la Cooperación en los asuntos de justicia y de interior (JAI)—¹. Con el establecimiento de esta nueva arquitectura cambia, no obstante, por vez primera la naturaleza del proceso de integración, ya que no solo «lo comunitario» es el cauce de dicho proceso, sino también otras políticas de naturaleza diferente. A efecto de garantizar la coherencia y la continuidad de las acciones llevadas a cabo por la Unión, el TUE establece, en su artículo 3,

* Diplomático. Director en la Secretaría General del Consejo de la Unión Europea (Las opiniones expresadas en este artículo lo son a título estrictamente personal).

¹ El hecho, por un lado, de que la PESC y la JAI, como pilares de la Unión, constituyen componentes esenciales del proceso de integración de carácter supranacional, y la posible adopción, por otro, en el ámbito de dichas políticas de decisiones por mayoría cualificada, con lo que ello supone de limitación a la soberanía de los Estados, son elementos incompatibles con la utilización de la expresión «intergubernamental».

el principio del marco institucional único, en el sentido de prever las mismas instituciones para los tres pilares, aunque con competencias diferentes. Con ello, se mantiene formalmente el equilibrio institucional existente en el caso de la Comunidad (CE), pero se fija un nuevo equilibrio para el conjunto de la Unión, al producirse una concentración de poderes en el ámbito del Consejo, en el caso del segundo y tercer pilares. Dicha concentración de poderes tiene su reflejo en el procedimiento decisorio en el ámbito de la PESC —y también de la JAI—, el cuál difiere notablemente del procedimiento decisorio comunitario

En todo caso, tanto el procedimiento decisorio comunitario como el procedimiento decisorio en el ámbito de la PESC y de la JAI tienen por objeto la búsqueda de compromisos entre los intereses a menudo contrapuestos de los Estados miembros de la Unión. En el caso de la PESC, con anterioridad a Amsterdam todos los actos, políticos o jurídicos, se adoptan en base al consenso —unanimidad—. Sin embargo, a partir de Amsterdam todos los actos jurídicos que desarrollan o aplican un acto jurídico previo se adoptan por mayoría cualificada. Si se tiene en cuenta el contenido tan importante de las nuevas estrategias comunes y el hecho de que cualquier acto basado en ellas ha de adoptarse por mayoría cualificada, se comprende la importancia de un procedimiento en el que también ahora en el ámbito de la PESC pueden imponerse decisiones a quienes han votado en contra, y con ello la importancia paralela de la negociación formal e informal en el seno del Consejo, como marco en el que cada Estado miembro trata de conseguir que la decisión final —compromiso— refleje en mayor medida los propios intereses.

El Tratado de Amsterdam, firmado en octubre de 1997, que modifica el TUE, refuerza en efecto el contenido de la PESC, con objeto de hacer frente a las debilidades o carencias de esta nueva política puestas de manifiesto en el período precedente, y consolida igualmente el papel preponderante del Consejo al incorporar en su seno la nueva figura del Alto representante de la PESC, coincidente con la del Secretario general del Consejo, y la igualmente nueva Unidad de planificación de la política y de alerta rápida².

² Sobre la nueva regulación de la PESC en el Tratado de Amsterdam, vid., entre otros, A. HERRERO DE LA FUENTE: «La política exterior y de seguridad común de la Unión Europea», *Noticias de la Unión Europea*, n.º 186, julio 2000; J. J. FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ: «El Tratado de Amsterdam y la política exterior y de seguridad común de la Unión: Análisis crítico desde la óptica del Parlamento Europeo»,

El inicio del desarrollo de la nueva Política europea común de seguridad y de defensa (PECSO) en el seno de la PESC (la «S» de la PESC), paralelamente a la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, explica la creación de toda una serie de nuevos comités y grupos de trabajo en el ámbito militar y político-militar, cuya competencia no se limita al ámbito estricto de la seguridad y defensa, sino al más amplio del conjunto de la PESC e incluso hace necesario en algunos casos asignar competencias interpilares a algunos nuevos órganos o ampliar las de los antiguos, dada la dificultad muy frecuente de una clara separación de competencias entre materias comunitarias y materias PESC o la clara incidencia en el ámbito del primer y tercer pilar de cuestiones relativas a la política exterior.

Urgencia y confidencialidad son dos características de la PESC que tienen su reflejo en el procedimiento decisorio. En efecto, el ejercicio de la política exterior requiere la fijación rápida de posiciones únicas de la Unión, a efecto de reaccionar de manera inmediata a los acontecimientos internacionales e incluso de adelantarse a los mismos³. Por otro lado, la naturaleza misma de la política exterior requiere la máxima confidencialidad en los debates y en el tratamiento de la información —especialmente cuando se trate de cuestiones militares—, lo que ha justificado la adopción de medidas específicas para asegurar dicha confidencialidad⁴.

Parece oportuno analizar el procedimiento PESC de manera similar al análisis tradicional del procedimiento comunitario (iniciativa del acto, participación de otras instituciones, decisión), a efecto de poder poner de manifiesto con ello paralelamente las competencias muy diferentes de las instituciones en materias PESC. En todo caso, mi análisis se centrará en el

Revista de Derecho Comunitario Europeo, Vol. 2, n.º 3, 1998; E. GONZÁLEZ SÁNCHEZ: «La nueva política exterior y de seguridad común de la Unión Europea», *Boletín Galicia - Europa*, n.º 99, diciembre 1999.

³ La PESC ha sido tradicionalmente una política reactiva o declarativa frente a los acontecimientos internacionales. De ahí que algunas disposiciones del Tratado de Amsterdam traten de facilitar el carácter más proactivo de esta política a efecto de poder actuar previamente al desarrollo de los acontecimientos.

⁴ Vid. Decisión del Consejo de 20 de diciembre de 1993 sobre acceso del público a los documentos del Consejo (DOCE n.º L 340, de 31 de diciembre de 1993, y L 212, de 23 de agosto de 2000), Decisión del Consejo de 27 de abril de 1998 sobre acceso a informaciones clasificadas (DOCE n.º L 140, de 12 de mayo de 1998) y Decisión del Secretario General del Consejo de 27 de julio de 2000 sobre medidas de protección de informaciones clasificadas aplicables al Secretariado general del Consejo (DOCE n.º C 239, de 23 de agosto de 2000).

ámbito decisorio del Consejo, dada la concentración de poderes en el seno de dicha institución. Una referencia final a la gestión de la PESC parece también oportuna, dadas las competencias diferentes en materia de gestión en el seno de la PESC y el contenido decisorio que llevan también consigo algunas de dichas actividades.

II. EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES Y EL PAPEL DE LAS INSTITUCIONES

En el ámbito del primer pilar, la iniciativa del acto comunitario es un monopolio de la Comisión, la participación del Parlamento europeo (PE) en el procedimiento se ha ido ampliando hasta convertirse en colegislador en los casos de aplicación del procedimiento de codecisión y el Consejo—institución decisora— adopta sus decisiones en la mayor parte de los casos por mayoría cualificada. La gestión de las políticas comunitarias corresponde básicamente a la Comisión⁵.

En el ámbito de la PESC el papel de las instituciones es muy diferente, concentrándose la mayoría de los poderes, como ya se ha indicado, en el seno del Consejo, con una relevancia especial dentro del mismo de la Presidencia. Algunas instituciones (Tribunal de Justicia, Comité Económico y Social) carecen de toda competencia directa en relación con el segundo pilar.

El problema que se plantea de manera regular consiste en la dificultar de deslindar claramente entre las competencias del primer y segundo pilar. De ahí que sea por la vía de las competencias comunitarias como a menudo la Comisión y el Parlamento Europeo pueden llegar a influir indirectamente en mayor medida sobre el procedimiento decisorio de la PESC, en relación con las competencias respectivas previstas en el TUE. Incluso el Tribunal de Justicia podría por la vía de recursos planteados en el ámbito comunitario pronunciarse sobre cuestiones relativas a la PESC.

⁵ Sobre el proceso de toma de decisiones en el ámbito comunitario, vid. E. GONZÁLEZ SÁNCHEZ: «El procedimiento decisorio en la Comunidad Económica Europea», *Documentación Administrativa*, n.º 199, Madrid, julio-septiembre y octubre-diciembre 1983; E. GONZÁLEZ SÁNCHEZ: «El procedimiento decisorio comunitario. Participación de las administraciones nacionales. Referencias al caso español», *Revista de Instituciones Europeas*, Vol. 14, n.º 3, septiembre-diciembre 1987.

a) LA INICIATIVA DEL ACTO PESC

La iniciativa del acto PESC corresponde a cualquier Estado miembro o a la Comisión (art. 22 TUE). Sin embargo, en la práctica, la gran mayoría de las propuestas, sean políticas o jurídicas, las realiza la Presidencia, la cual actúa, no obstante, en ocasiones a requerimiento o tras la sugerencia hecha por Estados miembros o la Comisión. Solo en muy contadas ocasiones estos últimos presentan directamente una propuesta. Pero incluso en estos casos, el texto objeto de discusión suele ser muy pronto la versión revisada puesta sobre la mesa por la Presidencia y no el texto original. En otras ocasiones, la propuesta individual de un Estado o de la Comisión puede incluso ser ignorada de hecho si la Presidencia o los otros Estados miembros no reaccionan a la misma.

La Presidencia elabora sus propuestas bajo su propia responsabilidad, teniendo en cuenta la situación internacional y los intereses de la Unión, aunque casi siempre en contacto regular con el Secretariado del Consejo y tras el mantenimiento de consultas informales con otros Estados miembros y/o la Comisión. Especial relevancia suele darse, en todo caso, a la opinión del o de los Estados miembros con «especiales relaciones» con el tercer Estado objeto de la iniciativa de la Presidencia. El conocimiento y la experiencia por dichos Estados de la realidad en el país afectado y sus específicos intereses en el mismo explican dicha consulta.

La Presidencia, y en su caso los Estados miembros o la Comisión, circula a menudo las propuestas a través de una red cifrada de comunicaciones, denominada «Cortesy», que conecta directamente entre sí a los Ministerios de Asuntos Exteriores de los Estados miembros, el Secretariado del Consejo y la Comisión. Los mensajes canalizados a través de dicha red, denominados «coreus», permiten intercambios de información y consultas de manera muy rápida e incluso la fijación de posiciones comunes de la Unión. Una red de comunicaciones diferente también cifrada, denominada «ACN» («Associates Communications Network»), vincula desde 1999 directamente al Secretariado del Consejo con los países terceros asociados, posibilitando el intercambio mutuo de información y constituyendo el instrumento técnico para facilitar la asociación, en su caso, de dichos países a diversas posiciones de la Unión (declaraciones, posiciones comunes, gestiones diplomáticas), las cuales reflejan en este caso la posición común de un mayor número de países europeos.

b) LA PARTICIPACIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO

El Parlamento europeo tiene en la PESC un papel meramente consultivo, de carácter incluso más limitado que el originalmente previsto en el ámbito comunitario, ya que la consulta no es específica sobre el contenido de propuestas concretas, sino de carácter mucho más general. En efecto, según el artículo 21 del TUE, el PE es consultado «sobre los aspectos principales y las opciones básicas de la política exterior y de seguridad común», sobre cuyo desarrollo «la Presidencia y la Comisión (le) mantendrán regularmente informado». A este efecto, representantes de la Presidencia y de la Comisión comparecen regularmente ante el Parlamento, en el pleno o en la Comisión de Asuntos Exteriores, donde dan respuesta también a las preguntas que el Parlamento puede dirigir a ambas instituciones. Una vez al año se prevé igualmente un debate general sobre los progresos realizados en el desarrollo de la PESC.

El Parlamento, en su calidad, junto con el Consejo, de «autoridad presupuestaria» puede influenciar indirectamente el contenido de la PESC, más allá del ámbito de sus competencias, mediante la aprobación de unos u otros recursos para dicha política, respecto a los cuales, por tratarse de gastos no obligatorios, la última palabra corresponde al Parlamento. Para evitar los problemas interinstitucionales planteados en los primeros años en esta materia, Parlamento, Consejo y Comisión firmaron un primer acuerdo interinstitucional en Estrasburgo el 16 de julio de 1997 relativo a la financiación de la PESC, el cual concreta el procedimiento para la asignación global y la distribución de los recursos de esta política y hace referencia igualmente a la presentación por el Consejo de un informe anual al Parlamento sobre los principales aspectos y las implicaciones financieras de la PESC. El contenido de dicho acuerdo ha sido incorporado, sin apenas modificaciones, al más reciente y general Acuerdo interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre la disciplina presupuestaria y la mejora del procedimiento presupuestario de 6 de mayo de 1999⁶, cuya parte H hace referencia a la financiación de la PESC. Con el acuerdo interinstitucional se prevé igualmente el procedimiento para hacer frente a necesidades financieras imprevistas, que resultan relativamente frecuentes en la gestión de una política como la PESC, condicio-

⁶ DOCE n.º C 172, de 18 de junio de 1999.

nada por la evolución de la situación internacional y que requiere poder reaccionar con celeridad frente a la misma.

c) LA DECISIÓN DEL CONSEJO

La adopción de las decisiones PESC corresponde al Consejo, al igual que los actos comunitarios y los relativos a la JAI. Sin embargo, así como la mayoría de las decisiones CE se adoptan por mayoría cualificada, el criterio de la unanimidad sigue siendo el de más general aplicación en el ámbito de esta política, pese a los cambios muy importantes introducidos por el Tratado de Amsterdam a este respecto. A efectos de comprender dichos cambios, conviene hacer una referencia previa a los diferentes instrumentos a través de los cuales se materializan las posiciones de la Unión.

Los actos PESC pueden agruparse en dos grandes grupos: actos políticos y actos jurídicos. Los actos políticos englobarían un conjunto muy diverso de instrumentos destinados a reflejar la posición unitaria de los Estados miembros; principalmente, conclusiones del Consejo europeo y del Consejo, declaraciones de la Unión y de la Presidencia en nombre de la Unión, conclusiones de otras instancias del Consejo, gestiones diplomáticas realizadas en nombre de la Unión. Los actos políticos se adoptan por consenso, y, como en el caso de la Comunidad, no tienen carácter vinculante jurídicamente.

Los actos jurídicos, mencionados en el artículo 12 del TUE, son las estrategias comunes, las acciones comunes y las posiciones comunes. A ellos se añaden las decisiones de aplicación de acciones o posiciones comunes (art. 23.2 TUE). Dichos actos se adoptan por unanimidad o por mayoría cualificada, de acuerdo con los criterios establecidos en el artículo 23 del TUE.

Según el apartado 1. de dicho artículo, las decisiones PESC se adoptan por unanimidad, sin que la abstención impida la adopción de dichas decisiones. En el mismo apartado se incluye la referencia a la llamada «abstención constructiva», según la cual un Estado miembro que se abstenga podría, en su caso, acompañar su abstención de una declaración, a efecto de no estar obligado de aplicar la decisión, pero admite que ésta sea vinculante para la Unión. Se trataría de una aplicación similar en el

ámbito de la PESC del contenido de la llamada «cooperación reforzada», prevista para la Comunidad en el título VII del TUE⁷.

El apartado 2. del artículo 23 señala que se adoptarán por mayoría cualificada las acciones comunes, posiciones comunes o cualquier otra decisión basada en una estrategia común, así como cualquier decisión por la que se aplique una acción común o una posición común. La ponderación de votos es la misma que en el caso de la Comunidad (art. 205.2 TCE), exigiéndose un mínimo de 62 votos a favor, que representen la votación favorable de 10 miembros como mínimo. Si se tiene en cuenta el carácter muy general de las estrategias comunes y de algunas acciones o posiciones comunes, se comprende la gran importancia de este apartado, que posibilita la adopción por mayoría cualificada de decisiones eventualmente muy relevantes para los Estados miembros. De ahí la inclusión en el mismo apartado de una cláusula de salvaguardia, según la cual un Estado miembro podría oponerse a la votación alegando «motivos importantes y explícitos de política nacional». Se trataría también en este caso de una aplicación similar en el caso de la PESC del antiguo «Compromiso de Luxemburgo» previsto en la Comunidad desde enero de 1966. En el caso de recurso a dicha cláusula, el Consejo, por mayoría cualificada, podría pedir que el asunto se remita al Consejo Europeo, a efecto de una decisión al respecto por su parte por unanimidad. El criterio de la mayoría cualificada no se aplica a las decisiones que tengan repercusiones en el ámbito de la seguridad o de la defensa, las cuales serán objeto de adopción en todo caso por unanimidad.

⁷ La inclusión formal del criterio de flexibilidad en el Tratado de Amsterdam, dirigido a facilitar el proceso de integración en la perspectiva de la futura ampliación, podría en el futuro implicar cambios fundamentales incluso en la naturaleza de dicho proceso, como lo supuso el Tratado de Maastricht con el establecimiento de la nueva arquitectura europea. Sobre los orígenes de la inclusión en el TUE de la cláusula de flexibilidad, vid, J. M. DE AREILZA y A. DASTIS: «Flexibilidad y cooperaciones reforzadas: ¿Nuevos métodos para una Europa nueva?», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Vol. I n.º 1, enero-junio 1997. Sobre las implicaciones, vid. E. PHILIPPART y G. EDWARDS: «The provisions on closer co-operation in the Treaty of Amsterdam: The politics of flexibility in the European Union», *Journal of Common Market Studies*, Vol. 37 n.º 1, marzo 1999. En la Conferencia Intergubernamental 2000, el debate sobre la cooperación reforzada se ha añadido a los debates ya previstos de carácter institucional, siendo conscientes los Estados miembros de la importancia del mismo en relación con la evolución del proceso de integración en la perspectiva de la ampliación. Su discusión en la CIG podría llevar en el futuro a su aplicación también en el ámbito del segundo pilar.

Los actos jurídicos tienen carácter vinculante y de ahí la obligatoriedad para los Estados miembros de adaptar el contenido de sus políticas nacionales a dichos actos. No obstante, el carácter muy general de muchos de ellos hace difícil en ocasiones diferenciarlos de los actos políticos por su contenido. Además, la ausencia de competencias del Tribunal de Justicia en la PESC impediría, en su caso, la imposición de dicha obligatoriedad al Estado eventualmente reacio al cumplimiento de sus obligaciones, con independencia de la coacción política que pudiera ejercerse por parte de los otros Estados frente al Estado renuente. Lo que no impide que dicha presión política pueda en ocasiones resultar más eficaz que cualquier pronunciamiento jurisdiccional, incluso en el ámbito del primer pilar.

La adopción formal de las estrategias comunes se lleva a cabo por el Consejo Europeo (CoEur) y no por el Consejo. Se trata del único caso, junto con el antes mencionado de eventual recurso al CoEur previsto en el artículo 23.2, en que dicho órgano supremo de la Unión, pero no institución, actúa como legislador. Dichas disposiciones han sido criticadas por parte de algunos, al considerar que la ausencia de formalismo en los trabajos del CoEur (ausencia de convocatoria formal, orden del día, actas de las reuniones, ...) podría llevar consigo una falta de seguridad jurídica. En todo caso, bastaría con la aplicación de dichos procedimientos, y en concreto la aplicación a los trabajos de dicho órgano del contenido del Reglamento interior del Consejo⁸, para eliminar dichas dificultades.

En todo caso, la decisión final del Consejo, o del CoEur, es el resultado de un proceso negociador en el seno de dicha institución, cuya importancia justifica dedicar el siguiente apartado de este artículo a su análisis y comentario⁹.

III. EL PROCEDIMIENTO DECISORIO EN EL MARCO DEL CONSEJO

El proceso de negociación en el marco del Consejo en materias PESC se lleva a cabo en principio de manera similar al proceso de negociación

⁸ El Reglamento interior del Consejo ha sido modificado por Decisión del Consejo de 5 de junio de 2000 (DOCE n.º L 149, de 23 de junio de 2000).

⁹ Una amplia bibliografía por materias sobre el Consejo figura en «Bibliographie sur le Conseil/Bibliography on the Council», Conseil de l'Union Européenne, Secrétariat Général, Bibliothèques-Documents, marzo 1999.

de materias comunitarias¹⁰; es decir, debates a tres niveles diferentes: grupos de trabajo, nivel intermedio y Consejo propiamente dicho. A un nivel superior se encuentra el CoEur, como órgano supremo «motor» del proceso de integración¹¹ y última instancia al mismo tiempo para la resolución de los eventuales problemas fundamentales no resueltos al nivel del Consejo.

Los debates y procedimientos a cada uno de estos tres niveles, así como los comités y grupos en ellos involucrados difieren notablemente en el caso del primer y segundo pilar. Sin embargo, la interrelación entre las materias comunitarias y las materias PESC (e incluso JAI) provoca un entrecruzamiento de competencias y procedimientos, la aparición frecuente de «zonas grises» y una casi continua tensión interinstitucional para defender o ampliar de hecho las propias competencias. En todo caso, es un hecho que resulta prácticamente imposible —y ello ocurre también en los Estados nacionales— separar «lo comunitario» —primer pilar— de lo «político-militar» —segundo pilar—. De ahí que se hayan ido dando competencias interpilares a diferentes grupos y comités del Consejo, para al menos poder tratar en su seno de los temas objeto de su competencia, independientemente de su inserción en uno u otro pilar, aunque respetando los diferentes procedimientos aplicables.

a) LOS GRUPOS DE TRABAJO

Los grupos competentes en el ámbito de la PESC

Los debates en el Consejo se inician al nivel de los grupos de trabajo, cuya composición y naturaleza no difieren, salvo el caso de algunos órganos con competencias en el ámbito militar, del resto de grupos del Consejo.

¹⁰ Sobre las características de la negociación en el marco del Consejo, vid. E. GONZÁLEZ SÁNCHEZ: *Manual del negociador en la Comunidad Europea*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Oficina de Información Diplomática, Madrid, 1992.

¹¹ La construcción europea constituye un proceso, cuyo contenido y objetivo últimos no están predeterminados. En este sentido, se hace necesaria la adopción de decisiones políticas para hacer avanzar la Unión en dicho proceso. Los Estados miembros adoptan dichas decisiones en el marco del Consejo Europeo, que actúa así como verdadero «motor» del proceso de integración. En este sentido, resulta improcedente aludir al papel «motor» de la Comisión, como se ha hecho a menudo en el pasado y continúa haciéndose todavía por parte de algunos.

Con la creación de la PESCE, tras el Tratado de Maastricht, el Consejo incorporó en su seno los grupos de trabajo de la antigua Cooperación política europea (CPE)¹², tanto geográficos como sectoriales, como grupos con competencias específicas en el ámbito de la PESCE. No obstante, la existencia paralela de grupos de trabajo en el ámbito comunitario con competencias en los mismos ámbitos geográficos o sectoriales llevó al Comité de representantes permanentes (Coreper) en 1994 a decidir la fusión de dichos grupos, con competencias cada grupo resultante en materias del primer y segundo pilar. Ello no ha supuesto, sin embargo, una verdadera fusión, pues dichos grupos, aún siendo formalmente únicos, han continuado reuniéndose en formaciones diferentes según se tratara de debatir temas comunitarios o temas PESCE. Para tratar de aquéllos el grupo se constituye normalmente con los consejeros competentes de las respectivas Representaciones permanentes en Bruselas, mientras que para estos últimos, el grupo suele estar constituido por funcionarios procedentes de las capitales. Aunque a partir del 1.º de julio de 1999 la presidencia finlandesa del Consejo pretendió promover una verdadera fusión real de los grupos mediante la designación de un único presidente para cada grupo, los grupos geográficos han continuado, sin embargo, trabajando de hecho de manera independiente para el tratamiento de los temas comunitarios (formación «Bruselas») o de los temas PESCE (formación «capitales»). La lista completa de comités y grupos de trabajo del Consejo, incluidos los competentes en el ámbito de las relaciones exteriores, ha sido recientemente actualizada y consolidada por una decisión del Coreper de 4 de noviembre de 1999¹³, a efecto de la puesta en práctica a este respecto de

¹² Sobre la naturaleza y características de la antigua CPE, vid., entre otros, Ph. DE SCHOUTHEETE: *La coopération politique européenne*, Ed. Labor, Bruxelles, 1980.

¹³ El «Inventario de Comités y Grupos de trabajo que participan en los trabajos preparatorios del Consejo» incluía en julio de 2000 la siguiente lista en el capítulo Relaciones exteriores: «Consejeros de Relaciones Exteriores», «Relaciones Transatlánticas», «AELC», «Región de los Balkanes Occidentales», «Pos-Lomé», «ACP», «ACP/FIN», «África», «Asia y Oceanía», «América Latina», «Europa Oriental y Asia Central», «Europa Central», «Europa Sudoriental», «Proceso de Paz en Oriente Próximo», «Oriente Próximo y Golfo», «Machrek y Magreb», «Seguridad», «Modelo de Seguridad», «Terrorismo», «OSCE», «No Proliferación», «Exportación de Armas Convencionales», «Desarme Global y Control de Armamentos», «Derechos Humanos», «Derecho Internacional Público», «Derecho del Mar», «Naciones Unidas», «Planificación», «Asuntos Consulares», «Asuntos Administrativos y Protocolo de la PESCE», «Cuestiones Comerciales», «Sistema de Preferencias Generalizadas», «Materias Primas», «Créditos a la Exportación», «Material de doble uso», «Ferias y Ex-

las conclusiones del Consejo europeo de Helsinki de 10 y 11 de diciembre de 1999¹⁴.

Tras la entrada en vigor del Tratado de Maastricht y la creación, por tanto, de la PESC, se puso de manifiesto muy pronto la necesidad de designar en las representaciones permanentes a un consejero responsable globalmente de estos temas, y junto a ello la constitución de un grupo «Consejeros PESC» competente de todos los aspectos institucionales, jurídicos y financieros de la PESC. Dicho grupo, con competencias también en el ámbito comunitario, ha venido contribuyendo eficazmente al desarrollo institucional de la PESC y ha sido el marco para la preparación final de la gran mayoría de los actos jurídicos PESC. Como consecuencia de la decisión del Coreper de noviembre de 1999, a partir del 1.º de julio de 2000 dicho grupo se ha fusionado con el grupo comunitario «Relex» adoptando la denominación de grupo «Consejeros de Relaciones Exteriores» y ampliando más claramente sus competencias a todo el ámbito de las relaciones exteriores de la Unión.

En el marco de desarrollo de la nueva Política europea común de seguridad y defensa, independientemente de la creación de otros órganos más importantes a los que en seguida aludiré, se han constituido nuevos grupos de trabajo de naturaleza muy diferente. Por decisión del Coreper de 29 de marzo del 2000 se crea el Grupo de trabajo Militar provisional encargado de asistir al Órgano Militar provisional. Por decisión, en este caso del Consejo, de 22 de mayo de 2000¹⁵ se ha creado el Comité encargado de los aspectos civiles de la gestión de crisis, con competencias interpilares en materia de gestión de crisis. Finalmente, por decisión del Coreper de 5 de julio de 2000 se ha creado el Grupo de trabajo Político-Militar, a efecto de asistir al Comité político y de seguridad provisional en el ámbito de la seguridad y de la defensa.

posiciones», «Comite Político y de Seguridad provisional», «Órgano Militar provisional», «Grupo Militar provisional», «Comité para los aspectos civiles de la gestión de crisis», «Grupo Político-Militar».

¹⁴ El Anejo III a las Conclusiones de la Presidencia, «Un Consejo eficaz para una Unión ampliada. Directrices para la reforma y recomendaciones operativas», incluye una larga serie de recomendaciones para la mejora de los métodos de trabajo del Consejo, incluida la referencia a los grupos de trabajo.

¹⁵ DOCE n.º L 127, de 27 de mayo de 2000.

Los debates al nivel del grupo

El debate de las propuestas, presentadas en general por la Presidencia, se inicia al nivel del grupo. A menudo las propuestas son circuladas previamente, e incluso consensuadas en algunos casos, a través del sistema de comunicaciones Cortesy/Coreu, que permite la reacción muy rápida por parte de las capitales y la aprobación, en su caso, por procedimiento de silencio. En todo caso, ya desde 1995 el Consejo había considerado que la red Coreu no debería en ningún caso, y especialmente en el caso de la preparación de textos jurídicos, reemplazar el trabajo de los grupos¹⁶. El Consejo recomendó ya entonces de manera muy especial la no utilización en principio del procedimiento escrito simplificado, previsto en el artículo 12.4 del Reglamento interior del Consejo y que no debe confundirse con el procedimiento escrito general de utilización muy frecuente, para la adopción formal de actos jurídicos. Todo ello, a efecto de permitir que los grupos de trabajo puedan jugar su papel de marco ordinario para la negociación entre los Estados miembros en la búsqueda de compromisos y para la preparación de los trabajos de las instancias superiores.

Como ya he indicado, los debates al nivel del grupo de trabajo se llevan a cabo de manera similar a como tienen lugar en el resto de grupos del Consejo. En los grupos están representados todos los Estados miembros y la Comisión, presididos por el representante del país que ostenta la presidencia semestral del Consejo. Solo en el caso de los grupos con composición y competencias estrictamente militares, a los que me referiré más tarde, la Comisión está ausente de los mismos. En los debates en grupos, al igual que en otros comités o instancias superiores, la Presidencia juega un papel muy destacado, dirigiendo dichos debates y sugiriendo fórmulas de compromiso que faciliten la consecución de acuerdos entre los intereses a menudos confrontados de los Estados miembros. El conocimiento más directo que tiene la Presidencia de las posiciones reales de las delegaciones y su mayor conocimiento también del grado de flexibilidad de las mismas, así como su trabajo más informal en estrecho contacto con dichas delegaciones, con el Secretariado del Consejo y con la Comisión, le permite jugar dicho papel, que pone de relieve el especial protagonismo del Estado miembro que ostenta la Presidencia en cada se-

¹⁶ Conclusiones del Consejo de 12 de junio de 1995 sobre «Métodos de trabajo del Consejo. Relaciones exteriores de la Unión».

mestre¹⁷. La negociación de los temas PESC es un reflejo del carácter básicamente consensual de esta política, lo que significa que la Presidencia se esfuerza en la búsqueda de un consenso que de satisfacción a la totalidad de las delegaciones. Incluso en el caso de los actos jurídicos de aplicación o desarrollo de actos previos, cuya adopción es posible por mayoría cualificada, la cultura de consenso existente en el marco de esta política, lleva de hecho a tratar de buscar también la unanimidad en estos casos. A lo largo de los debates, especial relevancia suele tener la opinión del o de los Estados miembros con «especiales relaciones» con el país tercero o tema internacional al que haga referencia la discusión en cuestión. De modo parecido, si el tema en discusión tuviera connotaciones en el ámbito comunitario, la opinión de la Comisión tenderá a adquirir mayor relieve, tanto por razones prácticas como formales.

Como en el caso de las negociaciones en el ámbito del primer pilar, las negociaciones al nivel del grupo pueden concluir con un consenso total a este nivel o con un desacuerdo parcial o total sobre el contenido de la propuesta. Tanto en un caso como en otro el tema objeto de debate es sometido a la instancia o instancias superiores, diferentes en este caso eventualmente de las competentes en el ámbito comunitario.

b) EL COMITÉ POLÍTICO/COMITÉ POLÍTICO Y DE SEGURIDAD Y EL COREPER

El Comité político (COPO) tiene su origen en la antigua CPE y ha sido desde entonces el órgano específicamente responsable del seguimiento de la política exterior. En la actualidad, su existencia viene reconocida en el artículo 25 del TUE, según el cual el COPO «seguirá la situación internacional en los ámbitos concernientes a la política exterior y de seguridad común y contribuirá a definir la política mediante la emisión de dictámenes dirigidos al Consejo, bien a instancia de éste o por propia iniciativa» y «supervisaré la ejecución de las políticas acordadas, sin perjuicio de las competencias de la Presidencia y de la Comisión».

¹⁷ El ejercicio de la Presidencia supone para el Estado miembro que la detenta un protagonismo internacional que no se corresponde necesariamente con la importancia real de dicho país en el escenario internacional. Al mismo tiempo, el éxito político del ejercicio de la Presidencia es más importante normalmente que la eventual defensa de unos específicos intereses nacionales; de ahí el neutralismo que suele caracterizar siempre su ejercicio.

El COPO está formado por los directores de política exterior de los Ministerios de Asuntos Exteriores de los Estados miembros. No obstante, el Tratado de Amsterdam eliminó la referencia a su composición, a efecto de posibilitar su reunión con otra composición diferente. En este sentido, en el marco de desarrollo de la nueva PECSD se ha previsto la sustitución del COPO por un nuevo Comité político y de seguridad (COPS), con competencias ampliadas al ámbito de la seguridad y la defensa y constituido por altos funcionarios con sede en Bruselas, a efecto de posibilitar su convocatoria mucho más frecuentemente y en un plazo muy corto. El hecho, no obstante, de que la existencia del COPO esté prevista en el TUE ha motivado la creación de un nuevo Comité político y de seguridad provisional (COPSp), como formación específica del mismo y coexistiendo con él, hasta el día en que le reemplace de manera permanente como COPS. El COPSp, creado por decisión del Consejo de 14 de febrero de 2000¹⁸, está compuesto por representantes nacionales a nivel de altos funcionarios o de embajadores destinados en las representaciones permanentes de los Estados miembros y tiene por mandato preparar recomendaciones sobre el funcionamiento futuro de la PECSD y encargarse de los asuntos corrientes de la PESC.

En el marco del procedimiento decisorio el COPO/COPSp actúa, por un lado, como instancia superior de los grupos de trabajo y, por otro, como órgano de preparación de hecho de los trabajos del Consejo en el ámbito de la PESC. Como órgano superior de los grupos, el COPO/COPSp trata de resolver aquellas dificultades o puntos del orden del día que permanecen abiertos a dicho nivel. En relación con el Consejo, el COPO/COPSp emite dictámenes formulando recomendaciones sobre el contenido de las políticas, posiciones o actos jurídicos a adoptar por el Consejo. En ambos casos, pero especialmente en el segundo, las funciones del COPO/COPSp coinciden de hecho con las del Coreper, órgano formalmente competente, según el artículo 207 del TCE, para preparar los trabajos del Consejo. Desde la creación de la PESC los solapamientos de competencias entre el COPO y el Coreper han sido frecuentes y solo a través de la práctica se han ido concretando los métodos de trabajo para, sobre la base del respeto de las competencias mutuas, asegurar los procedimientos decisorios más idóneos. En este sentido, los grupos de trabajo someten sus informes a uno u otro órgano, o a ambos, dependiendo de la naturaleza prioritaria PESC o comunitaria de los temas tratados. En lo que respecta

¹⁸ DOCE n.º L 49, de 22 de febrero de 2000.

al Consejo, el Coreper prepara formalmente los trabajos del Consejo, pero lo hace teniendo en cuenta, en materias PESc, el contenido de los eventuales dictámenes sometidos por el COPO/COPSp a dicha institución. Ello no impide que en algunas ocasiones sea el COPO/COPSp, especialmente cuando se reúne al margen del Consejo, quien tenga la última palabra en la preparación de aquellos textos que deben ser reexaminados o preparados en el último minuto para tener en cuenta la evolución más reciente de los acontecimientos internacionales.

En todo caso, las funciones del COPO están siendo ya asumidas paulatinamente por el COPSp, manteniéndose aquél como marco para los debates de tipo más estratégico, y previéndose a corto o medio plazo las reuniones solamente por parte de este último, dentro del proceso de «bruselización» de la PESc que tiene su origen en el momento mismo de su creación en 1992¹⁹.

c) LOS ÓRGANOS MILITARES: EL COMITÉ MILITAR Y EL ESTADO MAYOR MILITAR

En el marco de desarrollo de la nueva PECSD se han creado también nuevos órganos en el seno del Consejo, destinados a tratar estrictamente de los temas militares. Dichos órganos reúnen a representantes de los Estados miembros o constituyen instrumentos específicos de la Unión insertos en la Secretaría del Consejo. La especificidad de sus métodos de trabajo merece, en mi opinión, un tratamiento separado.

Por decisión del Consejo de 14 de febrero de 2000²⁰ se creó el Órgano Militar provisional (OMp), compuesto por representantes de los jefes de estado mayor de los ejércitos de los Estados miembros, con objeto de asesorar, cuando sea necesario, en el ámbito militar, al COPO/COPSp y al Secretario General/Alto Representante (SG/AR). En este sentido, el OMp,

¹⁹ El tratado de Maastricht crea la PESc como pilar de la Unión utilizando básicamente el contenido de la antigua CPE, pero sin proceder a la «comunitarización» de la misma. Sin embargo, se inicia un proceso que yo llamo de «bruselización» de la misma, en el sentido de que previamente todas las actuaciones en el ámbito de la CPE se llevaban a cabo en y por las capitales, mientras que a partir de entonces van a comenzar a llevarse a cabo en Bruselas. Dicho proceso se acentúa partir del Tratado de Amsterdam, tanto como consecuencia de algunas previsiones del propio tratado, como por la creación de toda una serie de nuevos órganos con sede en Bruselas a partir de la entrada en vigor del mismo.

²⁰ DOCE n.º L 49, de 22 de febrero de 2000.

o Comité Militar de la UE(CM) una vez se establezcan las estructuras permanentes, es el marco específico para el tratamiento de los temas militares en el seno de la Unión. Las relaciones entre el OMp y el COPO/COPSp no están todavía claramente delineadas y mientras que el primero desea mantener una cierta autonomía de actuación, el segundo se considera a sí mismo como la instancia superior jerárquica de dicho órgano²¹. En todo caso, el Presidente del OMp informa regularmente al COPO/COPSp del contenido de sus trabajos y el resultado de los mismos tiende a ser canalizado hacia el Consejo por la vía de este comité.

El volumen de trabajo del OMp ha motivado la creación, por decisión del Coreper de 29 de marzo de 2000, de un Grupo de trabajo Militar provisional (Gmp), destinado asistir al OMp en sus trabajos. La existencia de un grupo de trabajo directamente subordinado al OMp pone en evidencia el nivel jerárquico intermedio de este órgano, el cual ha llegado ya a reunirse también en composición de Jefes de Estado mayor de los Estados miembros y no meramente de sus representantes. Tanto el OMp como el Gmp están compuestos por representantes nacionales, presididos por el representante del Estado que ostenta la presidencia del Consejo, pero sin representación por parte de la Comisión. Este es uno de los casos excepcionales en los que la Comisión no participa en los trabajos de las instancias del Consejo. Aunque la Comisión está «asociada» a los trabajos de la PESCE, se consideró por parte de los Estados miembros desde la primera reunión del OMp el 7 de marzo de 2000 que la ausencia total de competencias de dicha institución en el ámbito militar justificaba su no participación en los trabajos de dichos grupos, de los que tampoco recibe la documentación respectiva.

El OMp es asistido en sus trabajos por expertos militares destacados por los Estados miembros en la Secretaría general del Consejo. En efecto, por decisión también del Consejo de 14 de febrero de 2000²² se ha previsto el envío en comisión por parte de los Estados miembros a la Secretaría del Consejo de expertos en el ámbito militar. Dichos expertos constituyen el núcleo del futuro Estado Mayor militar de la Unión (EM) y prestan su asistencia al OMp y al SG/AR. Una decisión del Consejo de

²¹ La expresión «cuando sea necesario» fue introducida en el texto de la decisión de 14 de febrero de 2000 como una corrección de errores ulterior (vid. DOCE n.º L 230, de 12 de septiembre de 2000), pero sin que la misma haya aclarado definitivamente la interrelación mutua.

²² DOCE n.º L 49, de 22 de febrero de 2000.

28 de febrero de 2000²³ concreta el contenido del régimen especial aplicable a dichos expertos.

La existencia del EM fue prevista en las conclusiones del Consejo europeo de Helsinki de diciembre de 1999. Según las mismas, el EM, dentro de la estructura del Consejo, aportará los conocimientos técnicos militares y dará apoyo a la PECSO, incluida la conducción de las operaciones militares de gestión de crisis dirigidas por la Unión. El EM se ocupará de la alerta temprana, la evaluación de la situación y la planificación estratégica de las «misiones Petersberg»²⁴, incluida la determinación de las fuerzas nacionales y multinacionales europeas.

d) EL SECRETARIO GENERAL/ALTO REPRESENTANTE DE LA PESC

El Tratado de Amsterdam, entre las novedades que introduce para reforzar la PESC, incluye la designación de un Alto Representante de la PESC, figura que hace coincidir con la de Secretario General del Consejo, decisión coherente con el deseo de los Estados miembros de concentrar la gran mayoría de las competencias en materias PESC en el ámbito de esta institución.

Según el artículo 26 del TUE, el Alto Representante asiste al Consejo en cuestiones propias del ámbito de la PESC, en particular contribuyendo a la formulación, preparación y puesta en práctica de las decisiones políticas y, cuando proceda, en nombre del Consejo y a petición de la Presidencia, dirigiendo el diálogo político con terceros. La referencia a la «formulación, preparación y puesta en práctica» de las decisiones políticas abre

²³ DOCE n.º L 57, de 2 de marzo de 2000.

²⁴ Con la expresión «misiones Petersberg» se hace referencia a las misiones humanitarias y de rescate, a las misiones de mantenimiento de la paz y a las misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz. La denominación Petersberg procede del nombre de la ciudad alemana en donde se reunió el 19 de junio de 1992 el Consejo ministerial de la UEO y decidió la incorporación de estas funciones al ámbito de competencias de dicha organización. Posteriormente, por el Tratado de Amsterdam, las mismas han sido asumidas como competencias propias de la Unión y aparecen recogidas en el artículo 17.2 del TUE. La inclusión en el TUE de dichas competencias ha promovido un debate sobre la posible actuación autónoma de la Unión para llevar a cabo una intervención con fuerzas militares o la necesidad en todo caso de seguir contando con una resolución previa del Consejo de Seguridad de NNUU en este sentido.

un amplio abanico eventual de competencias a favor del SG/AR, tanto en la fase de la preparación de las decisiones, como en la ulterior de su puesta en práctica. En todo caso, el poder de decisión permanece en el ámbito del Consejo. Según el artículo 18.3 del TUE, el SG/AR asiste igualmente a la Presidencia en el desempeño de sus funciones. Dichas competencias son ejercidas por el SG/AR personalmente o por sus representantes —miembros del Secretariado— en su nombre.

A partir de las entrada en vigor del Tratado de Amsterdam el Secretariado del Consejo juega, pues, un doble papel en relación con el procedimiento decisorio. Por un lado, el suyo tradicional de asistencia a todas las instancias del Consejo, asegurando el secretariado de las reuniones y elaborando los documentos respectivos, y de asesoramiento a la Presidencia en su labor de dirección de los trabajos y de búsqueda de compromisos. Por otro lado, una función totalmente nueva, elaborando estudios y formulando opciones de manera independiente para las diferentes instancias del Consejo.

Aunque es muy pronto todavía para juzgar de la influencia real del SG/AR en el proceso de toma de decisiones, es posible ya apreciar tanto en la gestión diaria de la PESC como en el desarrollo de la nueva PECSO la influencia formal e informal del primer SG/AR, Javier Solana, cuya designación puso de manifiesto el deseo por parte de los Estados miembros de poder contar con una personalidad política de primer orden para este puesto.

El SG/AR cuenta con la asistencia para el desempeño de sus funciones en el ámbito de la PESC con otro órgano de nueva creación la llamada Unidad de planificación de la política y de alerta rápida (UPPAR), más conocida como Unidad política, establecida igualmente a través de una declaración aneja al Tratado de Amsterdam. La UPPAR incluye en su seno un Centro de situación y una Célula de crisis, como instrumentos para el seguimiento directo de la situación internacional y para el tratamiento de las eventuales situaciones de crisis que pudieran producirse.

La UPPAR tiene por funciones efectivamente la observación y el análisis de la situación internacional; la evaluación de los intereses de la Unión y la identificación de los eventuales ámbitos de actuación de la PESC; la alerta rápida ante la eventual aparición de potenciales situaciones de crisis; la elaboración de documentos de opciones políticas con vistas a la definición por el Consejo de la política de la Unión. En la declaración aneja al Tratado se prevé la cooperación apropiada entre la UPPAR y la

Comisión, a efecto de asegurar una total coherencia de la PESC con la política económica exterior y la política de desarrollo de la Unión. Ante la ausencia de medios autónomos de información por parte de la Unión, los Estados miembros y la Comisión se comprometen a poner a disposición de la UPPAR en la mayor medida posible todo tipo de información que se considere relevante para la política exterior, incluidas las informaciones de tipo confidencial. La UPPAR es también el marco para la elaboración de los eventuales documentos de opciones que el SG/AR puede someter a las diferentes instancias del Consejo, pero sin que dichos documentos suplanten o complementen el poder formal de iniciativa que permanece en manos de los Estados miembros y de la Comisión.

e) EL CONSEJO «ASUNTOS GENERALES»

El Consejo de Ministros constituye la instancia superior y formalmente decisoria. Según el artículo 13.3 del TUE, el Consejo «tomará las decisiones necesarias para definir y ejecutar la PESC», «recomendará al Consejo Europeo estrategias comunes y las aplicará, en particular adoptando acciones y posiciones comunes» y «velará por la unidad, la coherencia y la eficacia de la acción de la Unión».

Tanto los temas consensuados a nivel inferior como aquellos otros que no han sido resueltos a nivel de las instancias intermedias son sometidos al Consejo para su adopción formal o discusión. Ello no impide que las conclusiones de algunas instancias del Consejo en el ámbito de la PESC tengan ciertas connotaciones decisorias, así por ejemplo las relativas a la realización de gestiones diplomáticas en nombre de la Unión o la invitación a los Jefes de Misión de los Estados miembros en países terceros para que realicen un informe sobre determinada materia, o la adopción de determinados textos relativos al funcionamiento interno de esta política. En todo caso, dichas decisiones responden en mayor medida a la gestión de la PESC o hacen referencia a cuestiones de organización interna.

Los temas PESC son tratados por los Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros reunidos en el llamado Consejo «Asuntos Generales» (CAG). La expresión «asuntos generales» hace referencia al amplio abanico de competencias que ha caracterizado tradicionalmente a dicho Consejo, así como a su carácter coordinador. Sin embargo, a partir de la creación de la PESC los temas de política exterior, y más recientemente

los de seguridad y defensa, tienden a ocupar una parte muy considerable de los debates entre los Ministros, que ya han estado incluso acompañados en sucesivas ocasiones por sus colegas de defensa. Dado que las materias de política exterior son las que afectan estrictamente a su competencia nacional se ha discutido ya la eventual convocatoria de un Consejo de política exterior. No obstante, se ha optado por mantener la situación actual, al considerar que el papel de coordinación del CAG reviste una especial importancia. En efecto, en las conclusiones del Consejo europeo de Helsinki de diciembre de 1999 relativas al funcionamiento del Consejo, se alude a que el CAG debe ser capaz de tratar de modo eficaz cuestiones internas de tipo horizontal, incluida la coordinación política general. El CAG, se dice igualmente en dichas conclusiones, es también responsable de la coordinación general de los trabajos preparatorios del Consejo Europeo.

Los debates en materias PESC al nivel del Consejo se caracterizan, como en los niveles inferiores, por la búsqueda del consenso, aunque la adopción formal de actos jurídicos de aplicación o desarrollo pueda llevarse a cabo por mayoría cualificada. Los debates informales durante el almuerzo de los Ministros suelen ser a menudo ocasión más propicia para el tratamiento suplementario de estos temas, a efecto de facilitar de manera más informal y confidencial la búsqueda del consenso antes mencionado.

Especial relevancia para el tratamiento de los temas PESC tiene la reunión informal de Ministros de Asuntos Exteriores que tiene lugar cada semestre en el país de la Presidencia, conocida comúnmente como reunión «Gymnich» por el nombre de la localidad alemana donde tuvo lugar por vez primera dicha reunión. En estas reuniones la discusión de temas PESC figura entre los temas prioritarios, y, las mismas, aunque informales, posibilitan una discusión en profundidad de los temas planteados. Aunque no se adopten conclusiones formales en las mismas, los eventuales acuerdos informales pueden ser formalizados de manera inmediata en alguna reunión posterior o por procedimiento escrito.

f) EL CONSEJO EUROPEO

El Consejo Europeo, constituido por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros y por el Presidente de la Comisión, constitu-

ye el órgano supremo de la Unión. Según el artículo 4 del TUE, el CoEur «dará a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definirá sus orientaciones políticas generales». En este sentido, el CoEur actúa, como ya he indicado, como verdadero «motor» del proceso de integración, adoptando las decisiones políticas necesarias para hacer avanzar dicho proceso hacia sus objetivos últimos integradores, cuyo contenido concreto está sin definir y va respondiendo en su desarrollo a la voluntad política de los Estados miembros.

En el ámbito concreto de la PESC, el CoEur, según el artículo 13.1 y 2 del TUE, «definirá los principios y las orientaciones generales de la política exterior y de seguridad común, incluidos los asuntos que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa» y, de manera más específica, «determinará las estrategias comunes que la Unión deba aplicar en ámbitos en los que los Estados miembros tengan importantes intereses en común». Las conclusiones de la Presidencia, pues no existen conclusiones del CoEur propiamente dichas, incluyen, por consiguiente, textos relativos al desarrollo de la PESC, así, por ejemplo, en los últimos tiempos, los relativos al desarrollo de la nueva PECSO; otros textos más específicos relativos a las orientaciones de la PESC o a la posición de la Unión en relación con los temas más problemáticos de la actualidad internacional (Oriente medio, Balcanes,...); o el texto de las estrategias comunes adoptadas por el propio CoEur (así, las adoptadas hasta ahora relativas a Rusia²⁵, Ucrania²⁶ y la Región mediterránea²⁷). En las conclusiones del Consejo Europeo de Helsinki relativas a los métodos de trabajo del Consejo se recomienda, a efecto de contribuir a la realización de los cometidos de este órgano, dar mayor concisión a las conclusiones de la Presidencia y centrarlas en las decisiones políticas adoptadas sobre los puntos examinados efectivamente en la sesión. Todo ello a efecto de evitar unas largas conclusiones sobre temas que, aunque sometidos efectivamente al CoEur, no son tratados por los Jefes de Estado o de Gobierno, al haber sido ya acordados a niveles inferiores y sin que sea necesaria la confirmación de su contenido a nivel superior.

²⁵ Estrategia común de la UE de 4 de junio de 1999 (DOCE n.º L 157, de 24 de junio de 1999).

²⁶ Estrategia común de la UE de 11 de diciembre de 1999 (DOCE n.º L 331, de 23 de diciembre de 1999).

²⁷ Estrategia común de la UE de 19 de junio de 2000 (DOCE n.º L 183, de 22 de julio de 2000).

Los debates en el seno del CoEur tienen un carácter básicamente informal, sin convocatoria, orden del día ni decisiones formales, y se caracterizan por su flexibilidad, lo que facilita la consecución de acuerdos a este nivel. En todo caso, la importancia de la negociación informal a todos los niveles en el seno del Consejo justifica un tratamiento separado de la misma.

g) LA NEGOCIACIÓN INFORMAL

Si los contactos informales son primordiales en cualquier negociación, en el caso de las discusiones de materias PESC en el marco del Consejo revisten un carácter prioritario a todos los niveles de discusión. El carácter a menudo confidencial de la política exterior, la necesidad de reaccionar rápidamente frente a los acontecimientos internacionales e incluso de adelantarse a los mismos, el solapamiento de la política exterior y de la política de relaciones exteriores de la UE con las políticas exteriores de los Estados miembros, son elementos específicos, entre otros, que refuerzan la importancia de los contactos informales en el marco de la PESC.

Los contactos informales tienen lugar, por un lado, entre los representantes a todos los niveles de los diferentes Ministerios de Asuntos Exteriores, tanto mediante visitas a otras capitales o al margen de otras reuniones, como a través de los diferentes medios de comunicación (teléfono, fax, videoconferencia,...) y, por otro, a través de los contactos prácticamente continuos entre los representantes de los Estados miembros en Bruselas, en las capitales de los Estados miembros y en países terceros. En todo caso, son los Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros quienes más a menudo tienden a concertarse informalmente a su nivel en temas de política exterior. La celebración y el resultado de dichos contactos tiene como consecuencia el que las reuniones formales en las que se debaten los temas ya tratados informalmente de manera previa no son a menudo sino una mera «representación» en la que se escenifica el guión de lo ya pactado previamente.

La mayor influencia de hecho de determinados Estados miembros en el seno de la UE tiene su reflejo en los contactos privilegiados que sus representantes mantienen entre sí y en la consecución de acuerdos entre ellos que a menudo condicionan casi definitivamente la posición final de la Unión en una determinada materia. La mayor influencia real de los

«grandes» en el seno de la Unión ha tenido incluso su reflejo en ocasiones en la creación de otros órganos, en los que los representantes de dichos Estados se conciertan de manera más formal en temas de política exterior. Tal ha sido el caso con la creación de los llamados «grupos de contacto» en los que un número limitado de representantes de Estados miembros, y en su caso de Estados terceros, se reúnen, fuera del marco formal de las instancias del Unión, para el tratamiento de temas de política exterior que son objeto al mismo tiempo de discusión en el marco del Consejo. Así, por ejemplo, la creación en 1994 del Grupo de contacto sobre los Balkanes²⁸, constituido por representantes de Francia, Reino Unido, Alemania, Italia, Estados Unidos y Rusia, y en algunas de cuyas reuniones toma parte también un representante de la Presidencia del Consejo, cuando la misma no corresponde a uno de los cuatro primeros países, así como del Secretariado del Consejo y de la Comisión.

La mayor influencia en el seno de la UE puede también en otras ocasiones corresponder a un Estado «mediano» o «pequeño» cuando el mismo mantiene «especiales relaciones» o «intereses» con el país tercero o tema objeto de debate, o cuando a través de la solidaridad entre los Estados miembros se trata de salvaguardar dichos intereses particulares que la Unión asume como suyos propios. En estos casos, los contactos informales con dicho país revisten también un carácter prioritario, pues el resto de los Estados miembros son conscientes de la importancia para dicho país del tema objeto de debate, así como de su eventual mayor influencia sobre o por el país tercero de que se trate.

Como ya he indicado, la reunión semestral informal de Ministros de Asuntos Exteriores constituye un momento privilegiado para la negociación informal en el que los ministros se conciertan sobre temas de actualidad, así como sobre otros relativos a estrategias a más largo plazo. Otras reuniones internacionales ajenas al marco institucional de la UE, permiten también encuentros informales entre los representantes de la Unión al margen de las mismas y de ellas pueden en ocasiones derivar decisiones importantes que son adoptadas de manera formal ulteriormente en el marco de la Unión.

²⁸ Vid. Ch. SCHWEGMANN: «The contact group and its impact on the european institutional structure», Institute for Security Studies-WEU, *Occasional papers*, n.º 16, junio 2000.

IV. LA GESTIÓN DE LA PESC

La gestión de la PESC corresponde a la Presidencia. Según el TUE, la Presidencia asume la representación de la Unión en materias PESC (art. 18.1) y es responsable de la ejecución de las decisiones adoptadas con arreglo al título V («Disposiciones relativas a la Política exterior y de seguridad común») de dicho tratado (art. 18.2).

La gestión de la PESC incluye un amplio abanico de competencias para la Presidencia, que incluye incluso la posibilidad de adopción de decisiones formales de aplicación si así se ha previsto en actos jurídicos previos²⁹.

Para la gestión de la PESC la Presidencia se encuentra asistida por los miembros de la llamada «troika», cuya composición ha sido modificada por el tratado de Amsterdam, estando formada ahora por el representante de la Presidencia, el representante de la Presidencia sucesiva, el SG/AR o su representante y el representante de la Comisión (ver art. 18.3 y 4 del TUE). Concretamente, la «troika» juega un papel destacado en los encuentros de diálogo político con países terceros³⁰. A partir de Amsterdam, el SG/AR puede también, según el artículo 26 del TUE, representar él mismo a la Unión en los encuentros de diálogo político con terceros países, actuando en nombre del Consejo y a petición de la Presidencia.

Uno de los instrumentos tradicionales con que cuentan los estados nacionales para la gestión de su política exterior es la red más o menos extensa de representaciones diplomáticas y consulares en terceros países

²⁹ Vid., por ejemplo, la Acción común del Consejo de 13 de abril de 2000 relativa al programa de asistencia de la UE a la Autoridad palestina en la lucha contra el terrorismo (DOCE n.º L 97, de 19 de abril de 2000), en cuyo artículo 3 se prevé la adopción de decisiones de ejecución por parte de la Presidencia y se hace referencia a los dictámenes del comité de gestión del programa (presidido por un representante de la Presidencia y compuesto por representantes de los Estados miembros y de la Comisión), cuyo contenido la Presidencia deberá tener en cuenta en la adopción de su decisión.

El Consejo, por tanto, ha comenzado a establecer diferentes tipos de comités en el ámbito de la PESC, a efecto de poder asesorar a la Presidencia en su función de gestión de esta política. Dichos comités se crean al margen de la decisión sobre «comitología» aplicable en el ámbito comunitario (Decisión del Consejo de 28 de junio de 1999; DOCE n.º L 184, de 17 de julio de 1999),

³⁰ Sobre las características y funcionamiento del diálogo político; vid. E. GONZÁLEZ SÁNCHEZ: «El diálogo político de la Unión Europea con países terceros», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Vol. 1, n.º 1, Madrid 1997.

y ante las organizaciones internacionales, las cuales realizan todas las funciones propias de la actividad diplomática, en consonancia con los cambios que esta última está experimentando a lo largo de los últimos años. La UE, sin embargo, no cuenta con representaciones en el exterior, a excepción de las delegaciones de la Secretaría del Consejo en Nueva York y Ginebra, pues las numerosas delegaciones de la Comisión en países terceros limitan sus competencias al ámbito de competencias de dicha institución y las mismas son, por tanto, muy limitadas en materias PESC. En este sentido, la Unión ha tratado de subsanar dicha carencia mediante la utilización de la red de embajadas de los Estados miembros en terceros países y la designación de los llamados representantes especiales.

A este efecto, el TUE ha previsto en su artículo 20 la cooperación entre las misiones diplomáticas y consulares de los Estados miembros y las delegaciones de la Comisión en terceros países, en las conferencias internacionales y ante las organizaciones internacionales, mediante el intercambio de información, la realización de valoraciones comunes, la actuación conjunta para garantizar el respeto y la ejecución de las posiciones comunes y de las acciones comunes adoptadas por el Consejo, y el ejercicio de la protección diplomática y consular de los ciudadanos de la Unión prevista en el artículo 20 del TCE³¹. La representación de la Presidencia en cada país tercero u organización internacional³² juega un papel desta-

³¹ Sendas decisiones de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, de 19 de diciembre de 1995, ponen en práctica el contenido del artículo 20 del TCE, al hacer referencia a la protección de los ciudadanos de la UE por las representaciones diplomáticas y consulares (DOCE n.º L 314, de 28 de diciembre de 1995).

³² Dada la ausencia de representaciones de todos los Estados miembros en todos los países terceros, en octubre de 1977 el Consejo aprobó las reglas aplicables para designar la representación de la Presidencia en cada país tercero. Dichas reglas son las siguientes:

a) *Asume la Presidencia el Estado miembro que la ejerce en Bruselas* (El orden de turnos en que los Estados miembros ejercen la Presidencia está establecido en la decisión del Consejo de 1 de enero de 1995 —DOCE n.º L 1, de 1 de enero de 1995—. La rotación es la siguiente: I-IRL-NL-L-UK-A-D-FIN-P-F-S-B-E-DK-GR)

b) En caso de que el Estado miembro que ejerce la Presidencia en Bruselas no esté presente in situ, la asumirá el inmediatamente siguiente (No obstante, en caso de que Luxemburgo no disponga de representación diplomática en un país tercero determinado, asumirá la Presidencia en su nombre los Países Bajos)

c) En caso de que lo dispuesto en las letras a) y b) no pueda aplicarse por no estar presente in situ ni el Estado miembro que ejerce la Presidencia en Bruselas ni

cado para materializar dicha cooperación, mediante la convocatoria de reuniones regulares de los representantes de los Estados miembros y, en general, el ejercicio in situ de las competencias que corresponden a la Presidencia. Una posición común del Consejo de 6 de octubre de 1995 y un Memorandum de 21 de febrero de 1996 hacen referencia al interés general de los eventuales reagrupamientos de misiones que pueden llevarse a cabo entre Estados miembros, si bien las realizaciones concretas en este sentido han sido hasta el momento muy limitadas.

Los Estados miembros cooperan igualmente en el seno de las organizaciones internacionales. Dicha cooperación reviste especial importancia en el marco de Naciones Unidas³³ donde los representantes de los Estados miembros mantienen reuniones de manera regular, conciertan sus posiciones y adoptan incluso declaraciones que reflejan la posición común acordada, sin que dichos textos hayan sido adoptados a través de los procedimientos mencionados anteriormente. Otros procedimientos más específicos hacen referencia a la cooperación entre los Estados miembros para la selección de jefes de agencias de NNUU o para la participación en los grupos que engloban a los países occidentales.

No obstante lo anterior, la cooperación entre las misiones de los Estados miembros y las delegaciones de la Comisión no es suficiente y ya poco después de la creación de la PESC se puso de manifiesto la necesidad por parte de la Unión de contar con representantes propios, al menos para algunas cuestiones específicas. De ahí que, aún sin estar previsto en el Tratado de Maastricht, el Consejo procediera a la designación de los entonces llamados enviados especiales de la Unión para determinadas zonas geográficas o cuestiones específicas. Tal fue el caso, entre otros, de la designación del italiano Aldo Ajello como Enviado especial de la UE para la Región de los grandes lagos en África³⁴, o de los españoles Miguel

el inmediatamente siguiente, ejercerán la Presidencia in situ por rotación los Estados miembros presentes. Esta rotación se interrumpirá cuando puedan volver a aplicarse las normas a) y b). En el caso de que se vuelva a aplicar la presente norma, la rotación se reanudará a partir del punto en que se había interrumpido.

En base a la aplicación de estas reglas, el Secretariado del Consejo determina semestralmente el Estado miembro a quien corresponde el ejercicio de la Presidencia en cada país tercero, así como la composición de la «troika» local.

³³ Un documento de orientación aprobado por el Consejo el 10 de abril de 1995 establece unos principios generales y unas líneas directrices sobre la coordinación en el marco de NNUU y en las conferencias internacionales.

³⁴ Acción común de 25 de marzo de 1996 (DOCE n.º L 87, de 4 de abril de 1996).

Ángel Moratinos y Felipe González como Enviados especiales de la UE para el Proceso de paz en Oriente próximo³⁵ y para la República Federal de Yugoslavia³⁶, respectivamente. En ocasiones, es la Presidencia misma quien ha procedido a la designación de un representante para el tratamiento de un tema específico; pero en estos casos dicho representante representa únicamente a la Presidencia y no a la Unión. La experiencia positiva que supuso la designación de los enviados especiales se refleja en la formalización de dicha figura en el Tratado de Amsterdam, en donde se alude a la posibilidad por parte del Consejo de designar, siempre que lo considere necesario, un representantes especial provisto de un mandato en relación con cuestiones políticas concretas (art. 18.5 TUE). Los antiguos enviados especiales pasan ahora, pues, a denominarse representantes especiales, pero su razón de ser continúa siendo la misma³⁷.

La gestión de la PESC, aunque responsabilidad de la Presidencia, requiere también una máxima cooperación con la Comisión, dado el entrecruzamiento de competencias comunitarias y competencias PESC. En efecto, las decisiones políticas adoptadas en el marco del segundo pilar deben ser puestas en práctica en numerosas ocasiones a través de instrumentos del primer pilar, sometidos, por tanto, a los procedimientos comunitarios o insertos en el ámbito de competencias de gestión de la Comisión. Tal es el caso, por ejemplo, de la imposición de sanciones por parte de la Unión a países terceros, las cuales se materializan normalmente mediante la adopción previa de un acto PESC (posición común) y la ulterior de un acto comunitario (reglamento), siendo a menudo competencia de la Comisión la gestión de las medidas concretas adoptadas.

El desarrollo de la nueva PECSO supondrá también medidas específicas de gestión por parte del Comité Militar y el Estado Mayor. Junto a ello, en el caso de que en una operación militar de la UE participaran también países terceros, en particular otros miembros de la OTAN, se haría necesario asociarlos a la gestión de dicha operación mediante el establecimiento de los órganos apropiados para ello, manteniendo en todo caso la autonomía de decisión de la propia Unión.

³⁵ Acción común de 25 de noviembre de 1996 (DOCE n.º L 315, de 4 de diciembre de 1996).

³⁶ Acción común de 8 de junio de 1998 (DOCE n.º L 165, de 10 de junio de 1998)

³⁷ El Consejo, en sus conclusiones de 30 de marzo de 2000, ha fijado unas líneas directrices relativas al procedimiento de nombramiento y régimen administrativo de los representantes especiales.

V. CONCLUSIÓN

El proceso de toma de decisiones en el ámbito de la PESC difiere notablemente, pues, del aplicable en el ámbito comunitario, dada la concentración de poderes en el seno del Consejo existente en dicha nueva política. Ello no significa, sin embargo, un paso atrás o una vuelta hacia lo intergubernamental en el proceso de integración, sino todo lo contrario. En efecto, es justamente con la puesta en marcha de la PESC a partir del Tratado de Maastricht cuando se crea formalmente la Unión Europea, a través del establecimiento de una nueva arquitectura europea, basada en tres pilares, en la que elementos comunitarios y no comunitarios confluyen en la realización de dicho proceso, aunque cambie la naturaleza del mismo. En realidad, uno de los criterios más importantes de enjuiciamiento del proceso de integración lo constituye la ampliación del criterio de la mayoría para la adopción de decisiones, en cuanto que ello limita en mayor o menor medida la soberanía de los Estados. En este sentido, aunque el consenso continúa siendo todavía el criterio generalizado para la adopción de decisiones en el ámbito de la PESC, la extensión, aunque limitada, por el Tratado de Amsterdam del criterio de la mayoría cualificada para la adopción de decisiones en el seno de la PESC ha supuesto un paso suplementario en el proceso de integración.

En realidad, la concentración de poderes que tiene lugar en el seno del Consejo para el caso de la PESC a partir de 1992 no es sino una manifestación, aunque especialmente importante, del proceso evolutivo ya preexistente desde varios años antes en el que las instituciones tienden a reforzar aquellos poderes que faciliten justamente el avance hacia una mayor integración; es decir, el Parlamento Europeo sus poderes legislativos y de control, el Consejo Europeo y el Consejo los de dirección y gobierno y la Comisión los de administración y ejecución³⁸; un proceso que tiende a asemejar la estructura constitucional de la Unión a la existente en los Estados nacionales de carácter democrático.

El proceso de toma de decisiones en el ámbito de la PESC no solo difiere del comunitario por la mayor concentración de poderes en el seno

³⁸ Vid. a este respecto, E. GONZÁLEZ SÁNCHEZ: «La evolución institucional de la Unión Europea: del sistema cuadripartito previsto en los tratados originarios a un sistema institucional tripartito en la perspectiva de realización de la unificación europea», *Revista de Instituciones Europeas*, Vol. 21 n.º1, enero-abril 1994.

del Consejo, sino también por el hecho de que los debates y la negociación entre los Estados miembros en dicho marco no coinciden exactamente con el procedimiento tradicionalmente establecido para la discusión de los temas comunitarios, es decir debates a nivel de grupos de trabajo, Coreper y Consejo propiamente dicho. Ello es debido a la intervención directa que siguen teniendo todavía las capitales en la discusión de los temas PESC, así como a la existencia de una serie de órganos, algunos de creación muy reciente, cuya composición y competencias implica una participación por su parte en el proceso de negociación que no coincide exactamente con la de los grupos o comités tradicionalmente existentes. Por otro lado, el desarrollo de la nueva Política europea común de seguridad y defensa lleva consigo la creación de otros órganos, especialmente en el ámbito militar, cuyos procedimientos de trabajo suponen y han de suponer mayores cambios respecto a los procedimientos tradicionales, tanto por la especificidad de la materia a tratar, como por la necesidad de poder tomar decisiones con la máxima rapidez y en un marco de mayor confidencialidad.

Como dice Gorand, las cuestiones de defensa y en particular la gestión de operaciones militares suponen un procedimiento decisorio específico que se acomoda mal con los procedimientos muy formales y lentos de la Unión ³⁹.

En realidad, las especificidades que lleva consigo la discusión de los temas PESC en el seno del Consejo no son sino una manifestación suplementaria de la evolución institucional antes mencionada, que tiende a reforzar, en el caso del Consejo, su papel como órgano de gobierno de la Unión. En este sentido, la adopción de decisiones debe llevarse a cabo con mucha mayor celeridad que la que ha regido hasta ahora en el ámbito del primer pilar; si bien también en este caso son cada más numerosas las ocasiones en las que el Consejo debe actuar con más rapidez que en el pasado. El problema específico que se plantea en el caso de la PESC radica en la actual concentración de poderes diferentes en el seno del Consejo y, en especial, la atribución en el interior del mismo de las competencias de gestión a la Presidencia, sin que esta misma, la «troïka» o, en su caso, el Secretariado del Consejo cuenten todavía con los medios apropiados para dicha gestión, cuyo ejercicio tiende a confundirse en ocasiones con las actuaciones de gobierno. En este sentido, es la progresión en la tendencia evolutiva ya mencionada la que debería solventar estas difi-

³⁹ F. GORAND: «La défense européenne après Helsinki», *Commentaire*, n.º 89, 2000, p. 12.

cultades en el futuro, mediante la eliminación, por un lado, de la actual confusión de competencias entre el Consejo y la Comisión en el ámbito global de las relaciones exteriores, y la posibilidad por parte de la Comisión, por otro, de jugar su papel específico de gestión de las políticas de la Unión, sin las limitaciones actualmente existentes y en su condición de verdadera administración europea.

En lo que se refiere a la adopción de las decisiones en el seno del Consejo, esta última se vería sustancialmente mejorada mediante la superación del criterio del consenso como fórmula habitual para la fijación de las posiciones de la Unión. Dicho criterio dificulta obviamente la adopción de decisiones en un tiempo razonable o tiende a establecer las mismas al nivel del mínimo común denominador, con un contenido en este caso sin apenas incidencia para poder influenciar eficazmente la situación internacional y/o posibilitar el que la Unión pueda actuar realmente como sujeto activo de las relaciones internacionales; siendo además, como ya se ha indicado, la extensión del criterio de la mayoría un criterio fundamental para enjuiciar el progreso de la Unión hacia sus objetivos últimos integradores.

La extensión del criterio mayoritario e incluso su generalización se hace aún más necesaria en la óptica de la futura ampliación de la Unión. En efecto, las dificultades actuales para poner en común quince voluntades diferentes resultarían insalvables en una futura Unión constituida, en su caso, por más de 25 Estados miembros, con notables diferencias de intereses entre todos ellos. De ahí la importancia de la actual Conferencia intergubernamental, cuyos resultados deberían posibilitar las futuras integraciones, mediante las adecuadas modificaciones institucionales y, en particular, la extensión generalizada del criterio de la mayoría en el ámbito de los tres pilares.

En todo caso, la evolución global del proceso de integración en el sentido ya mencionado supone decisiones políticas suplementarias por parte de los Estados miembros tendentes al establecimiento de una estructura constitucional que, resultado del proceso evolutivo ya existente, no ha de diferir demasiado de la existente en los Estados nacionales de carácter democrático. En todo caso, lo fundamental no reside obviamente en las estructuras institucionales, sino en los objetivos que persigue el proceso de integración y que siguen siendo los mismos que estaban en la mente de los «padres de Europa» desde que en los años cincuenta pusieron en marcha dicho proceso: preservar la paz entre los Estados miembros y con-

tribuir a la paz y la cooperación entre el resto de los estados; facilitar el bienestar del ciudadano europeo mediante la consecución de un desarrollo económico sostenido y contribuir al desarrollo del conjunto de la población mundial; facilitar el mantenimiento de la diversidad cultural que constituye por sí solo un elemento global de riqueza para el conjunto de la Unión. Todo ello teniendo en cuenta, en todo caso, que el proceso de integración no constituye un objetivo en sí mismo, sino que la Europa que se construye, basada en los principios democráticos y en el respeto de los derechos fundamentales, está al servicio de los ciudadanos para dar satisfacción a sus necesidades al nivel más apropiado y asegurar la máxima solidaridad entre los mismos. De ahí la importancia igualmente de los principios de subsidiariedad y de cohesión como otros dos elementos fundamentales de dicho proceso.

RÉSUMÉ

La procédure de prise de décisions dans le cadre de la PESC diffère notamment de celle existante dans le cadre communautaire, à cause de la concentration de pouvoirs au sein du Conseil. Cependant, cela ne donne pas un caractère intergouvernemental à la PESC, étant donné que cette politique est depuis sa création un composant de l'Union européenne et qu'il est possible l'adoption de décisions à la majorité qualifiée dans ce cadre.

Au sein du Conseil, les débats et les négociations PESC diffèrent aussi des débats traditionnels concernant le premier pilier. Cela à cause du caractère plus urgent et confidentiel des débats PESC, du rôle joué par les capitales et du caractère et des compétences spécifiques de certains organes PESC, notamment dans le domaine militaire, depuis la mise en marche de la nouvelle politique européenne commune de sécurité et de défense. Le nouveau rôle du Secrétaire général/Haut Représentant contribue également à la spécificité de ces débats.

La concentration de pouvoirs au sein du Conseil n'empêche pas que la Commission continue à jouer un rôle dans le cadre de cette politique, étant entendu qu'elle est associée aux travaux de la PESC, mais aussi parce qu'il n'est pas possible de dissocier la politique extérieure de la politique communautaire des relations extérieures. C'est justement pour faciliter la coordination interne que le Traité a voulu établir un cadre institutionnel unique et qu'on a attribué plus récemment des compétences dans le domaine PESC et communautaire à plusieurs groupes et comités existants dans le secteur des relations extérieures.

En fait, la création et le développement de la PESC, avec ses caractéristiques actuelles, font partie de l'évolution institutionnelle de l'Union, où le Conseil Européen et le Conseil développent leurs pouvoirs de direction et de gouvernement, tandis que la Commission tend à se développer comme une véritable administration

européenne. Dans cet optique, l'actuelle Conférence intergouvernementale devrait faciliter des changements institutionnels, dans la perspective de l'élargissement, en particulier ceux qui concernent l'extension du vote à la majorité, qui constitue un des éléments-clé pour évaluer la progression de l'Union sur la voie de l'intégration.

SUMMARY

The CFSP decision-making process defers notably of the one existing in the Community framework, as a result of the concentration of CFSP powers within the Council. However, this does not imply an intergovernmental character of the CFSP, as this policy is a part of the European Union and there is a possibility of adopting decisions by qualified majority in this framework.

The CFSP debates and negotiations within the Council are also different from the traditional debates concerning the first pillar. This is because of the more urgent and confidential character of the CFSP debates, the role played by the capitals and the specific character and competences of some CFSP bodies, in particular in the military field, established in the framework of the new common European security and defence policy. The new role of the Secretary General/High Representative contributes also to the specific nature of these debates.

In spite of the concentration of powers in the Council, the Commission continues to play a role in the framework of this policy, because it is associated with the CFSP work and it is not possible from a practical point of view to make a difference between the foreign policy and the Community external relations policy. This is the reason why the Treaty has established a single institutional framework to facilitate internal co-ordination and more recently CFSP and Community competences have been given to different committees and groups in the external relations field.

The establishment and development of the CFSP, with its current characteristics, are an element of the institutional evolution of the European Union, where the European Council and the Council develop their powers as governmental bodies, whereas the Commission has a tendency to develop itself as a truly European administration. In this perspective the present intergovernmental conference should ensure the institutional changes, in the light of the future enlargement, in particular those concerning the extension of the qualified majority, which is one of the key elements to assess the progression of the Union on the path of integration.

